Deutscher Bundestag
7. Wahlperiode

Drucksache 7/5483

25. 06. 76

Sachgebiet 811

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Geisenhofer, Burger, Braun, Frau Hürland, Prinz zu Sayn-Wittgenstein-Hohenstein, Dr. Schäuble, Dr. Spies von Büllesheim, Maucher, Dr. Jenninger und der Fraktion der CDU/CSU

betr. Konzeption der Werkstatt für Behinderte
– Drucksache 5335 –

Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hat mit Schreiben vom 22. Juni 1976 – VR 1 – 42 – die Kleine Anfrage wie folgt beantwortet:

I. Allgemeines

Die Rechtsverordnung nach § 55 Abs. 3 SchwbG ist in Vorbereitung. Über die Vorbereitungsarbeiten ist in der Antwort auf die Kleine Anfrage zur Anerkennung von Werkstätten für Behinderte (Drucksache 7/3999) ausführlich berichtet worden. Die Verordnung wird erlassen werden, wenn mit allen am Werkstattgeschehen Beteiligten über die noch offenen Einzelfragen Einvernehmen erzielt worden ist. Der Beirat für die Rehabilitation der Behinderten (§ 32 SchwbG) wird sich auf seiner Sitzung am 12. Juli 1976 mit den Grundzügen der Verordnung befassen. Die Vorstellungen der Bundesregierung zur Konzeption der Werkstatt für Behinderte sind bekannt. In Form der „Grundsätze zur Konzeption der Werkstatt für Behinderte" und der „Mindestvoraussetzungen für die vorläufige Anerkennung als Werkstatt für Behinderte" vom 5. Dezember 1974 sind sie schon frühzeitig veröffentlicht worden. Mit ihnen hat sich der federführende Ausschuß des Deutschen Bundestages im Zuge der Beratungen des Schwerbehindertengesetzes befaßt; er hat Einwendungen nicht erhoben. Darüber hinaus sind sie mit den Ländern, den hauptsächlich beteiligten Rehabilitationsträgern – Bundesanstalt für Arbeit und überörtliche Träger der Sozialhilfe – und Werkstattpraktikern abgestimmt. Rechtsunsicherheit über die Konzeption der Werkstatt für Behinderte kann danach nicht bestehen. Das bestätigen die Ergebnisse des vorläufigen Anerkennungsverfahrens (Stand: 31. Mai 1976). Von 245 Behinderteneinrichtungen, die Antrag auf vorläufige Anerkennung

Druck: Thenée Druck KG, 53 Bonn, Tel.: (02221) 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1, Postfach 821, Goethestr. 56, Tel. (02221) 36 35 51

als Werkstatt für Behinderte gestellt haben, sind 223 vorläufig anerkannt worden. Nur 16 Anträge mußten negativ entschieden werden. Bei sechs Anträgen steht die Entscheidung noch aus.

Die im Bereich der Werkstatt für Behinderte zur Zeit allgemein diskutierten Fragen berühren nicht primär die Konzeption der Werkstatt sondern betreffen in der Hauptsache die individuellen Leistungen an die in der Werkstatt tätigen Behinderten, insbesondere Lohnfragen und die Deckung eines verbleibenden Defizits. Diese Probleme gehen aber über den Umfang der in § 55 Abs. 3 SchwbG der Bundesregierung erteilten Ermächtigung weit hinaus. Diese Ermächtigung erstreckt sich ausschließlich auf die fachlichen Anforderungen an die Werkstatt und das Verfahren zur Anerkennung. Fragen der Finanzierung können also mit der in § 55 Abs. 3 vorgesehenen Rechtsverordnung nicht gelöst werden.

1. Aus welchen Gründen werden die Kriterien „gemeinschaftsfähig" und „am Arbeitsplatz weitgehend unabhängig von Pflege", wie sie in den Grundsätzen zur Konzeption der Werkstatt für Behinderte vom 5. Dezember 1974 enthalten sind, über die in § 52 Abs. 3 des Schwerbehindertengesetzes festgelegte Voraussetzung hinaus als Maßstab für die Aufnahme von Behinderten zugrunde gelegt?

Das Schwerbehindertengesetz vom 29. April 1974 hat die neue Konzeption der Werkstatt für Behinderte geregelt. Danach soll die Werkstatt nicht eine allgemeine Sammeleinrichtung für alle Behinderten sein, die einer Unterbringung bedürfen, sondern ihr ist eine spezifische Funktion für einen bestimmten Kreis von Behinderten übertragen: Die Werkstatt für Behinderte ist eine Einrichtung zur Eingliederung in das Arbeitsleben (Einrichtung der beruflichen Rehabilitation) für diejenigen Behinderten, die wegen Art oder Schwere der Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht tätig sein können, aber beruflich rehabilitationsfähig sind. Ihnen soll es ermöglicht werden, ihre Leistungsfähigkeit in der Werkstatt so weit zu entwickeln, daß sie in der Lage sind, einen Arbeitsplatz in der Werkstatt oder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auszufüllen.

Aus dieser Aufgabenstellung der Werkstatt folgt, daß der Kreis der Behinderten, der in dieser Einrichtungsart Aufnahme finden soll, zwar sehr weit gezogen werden kann, aber doch nicht grenzenlos ist. Die Werkstatt steht grundsätzlich allen Behinderten offen, unabhängig von Art oder Schwere ihrer Behinderung und ohne Rücksicht auf ihre unterschiedliche Leistungsfähigkeit. Aus dem Charakter der Werkstatt als Stätte der beruflichen Rehabilitation folgt aber auch, daß auf gewisse Mindestanforderungen, wie sie auch für andere berufliche Rehabilitationseinrichtungen selbstverständlich und üblich sind, nicht verzichtet werden kann. In die Werkstatt können nur solche Behinderte aufgenommen werden, die einer beruflichen Rehabilitation fähig sind. Das setzt voraus, daß sie über ein Mindestmaß an Leistungsfähigkeit verfügen, gemeinschaftsfähig und am Arbeitsplatz weitgehend unabhängig von Pflege sind.

Das Gesetz selbst hat diese Kriterien nicht sämtlich ausdrücklich geregelt; es hat in § 52 Abs. 3 SchwbG nur das wichtigste Kriterium ausdrücklich hervorgehoben; die beiden anderen ergeben sich zwangsläufig daraus. Die Mindestanforderungen im einzelnen zu regeln, hat der Gesetzgeber der in § 55 Abs. 3 SchwbG vorgesehenen Rechtsverordnung vorbehalten.

Die drei Mindestanforderungen sind bereits in den „Grundsätzen zur Konzeption der Werkstatt für Behinderte" genannt, die der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung dem für die Beratung des Schwerbehindertengesetzes federführenden Ausschuß für Arbeit und Sozialordnungen des Deutschen Bundestages zur Erläuterung seiner Vorstellungen über die neue Werkstattkonzeption bei der abschließenden Beratung der einschlägigen Vorschriften vorgelegt hat. Der Ausschuß hat dieses Papier in seine Beratungen über die vorgeschlagene Konzeption der Werkstatt für Behinderte mit einbezogen und im Ausschußbericht die Erwartung ausgedrückt, daß die Bundesregierung diese Grundsätze bei dem Erlaß der in § 55 SchwbG vorgesehenen Rechtsverordnung über die näheren Einzelheiten der Konzeption beachtet.

Auch die Bundesländer und die hauptsächlich beteiligten Rehabilitationsträger – Bundesanstalt für Arbeit und überörtliche Träger der Sozialhilfe – haben den Mindestanforderungen im Rahmen der Abstimmung der o. g. Grundsätze zugestimmt.

2. Wie wird die Bundesregierung den Willen des Gesetzgebers, daß die Werkstatt allen Behinderten unabhängig von Art oder Schwere der Behinderung offenstehen soll, verwirklichen? Wie definiert sie unter diesem Gesichtspunkt die Kriterien „gemeinschaftsfähig" und „am Arbeitsplatz weitgehend unabhängig von Pflege"?

Der Wille des Gesetzgebers war es nicht, daß die Werkstatt ohne jede Begrenzung allen Behinderten unabhängig von Art oder Schwere der Behinderung offenstehen soll. Der Wille des Gesetzgebers hat seinen Niederschlag in § 52 des Schwerbehindertengesetzes und dem Ausschußbericht dieses Gesetzes gefunden. Danach war vielmehr eine Einrichtungsart der beruflichen Rehabilitation für einen bestimmten Kreis von Behinderten zu konzipieren. Dies ist im einzelnen schon in der Antwort zu Frage 1 ausgeführt worden.

Daß in der Werkstatt für Behinderte diejenigen Behinderten Aufnahme finden, für die diese Einrichtung konzipiert ist, soll ein Aufnahmeverfahren in einer sogenannten Eingangsstufe gewährleisten. Die Entscheidung soll durch Vertreter der Werkstatt und der beteiligten Rehabilitationsträger, Bundesanstalt für Arbeit und Sozialhilfe, gemeinsam getroffen werden.

Die Entscheidung über die Aufnahme würde um so objektiver, je detaillierter die Mindestanforderungen definiert werden. Dies zu lösen bleibt der Rechtsverordnung nach § 55 SchwbG vorbehalten. Ob und inwieweit die Kriterien „gemeinschaftsfähig"

und „weitgehende Unabhängigkeit von Pflege" noch näher definiert oder jedenfalls durch einen Beispielskatalog veranschaulicht werden könen, muß abgewartet werden. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die Ausfüllung dieser Tatbestandsmerkmale in der Alltagspraxis weniger Schwierigkeiten bereiten wird als eine abstrakte theoretische Umschreibung dieser Begriffe.

3. Nach welchen Normen soll zukünftig das „Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung" der Behinderten ermittelt werden?

Das Schwerbehindertengesetz hat in § 52 Abs. 3 das Vermögen, ein Mindestmaß wirtschaftlich vertretbarer Arbeitsleistung zu erbringen, als eine Voraussetzung für die Aufnahme von Behinderten in die Werkstatt für Behinderte genannt. Die Bestimmung des Mindestmaßes und die Methode zu seiner Ermittlung hat es offengelasseen; das kann in der Rechtsverordnung nach § 55 Abs. 3 SchbG geregelt werden. Möglichkeit, Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit einer solchen Regelung werden im Zuge der Vorbereitung dieser Rechtsverordnung geprüft. Vorschläge zur Leistungsbemessung, die eine bundeseinheitliche Ermittlung der Leistungsfähigkeit ermöglichen soll, sind aus dem Kreise der Werkstätten selbst vorgelegt worden. Sie werden geprüft. In der Praxis hat diese gesetzliche Mindestanforderung bisher im allgemeinen nicht zu Schwierigkeiten geführt, da bei den Werkstätten weitgehend Vorstellungen darüber bestehen, welcher Personenkreis für die Aufnahme in eine Werkstatt für Behinderte nicht geeignet ist, sondern nach seinen Bedürfnissen einer anderen Einrichtung bedarf. Für die weitaus größte Gruppe von Behinderten, die um Aufnahme in die Werkstatt für Behinderte nachsucht, ist das Kriterium der Leistungsfähigkeit unproblematisch, da nach allgemeiner Auffassung, die in Nummer 5 der „Mindestvoraussetzungen" Eingang gefunden hat, bei Abgängern von Sonderschulen in aller Regel angenommen werden kann, daß die Mindestaufnahmevoraussetzungen erfüllt sind.

4. Wie gedenkt die Bundesregierung entgegen § 9 Abs. 2 des Gesetzes über die Angleichung der Leistungen zur Rehabilitation sicherzustellene, daß auch diejenigen Behinderten in einer Werkstatt für Behinderte tätig sein dürfen, deren Leistungsfähigkeit unter einem Drittel derjenigen eines Nichtbehinderten liegt?

Daß auch diejenigen Behinderten in einer Werkstatt für Behinderte tätig sein können, deren Leistungsfähigkeit unter einem Drittel derjenigen eines Nichtbehinderten liegt, ist auf Vorschlag der Bundesregierung durch das Schwerbehindertengesetz (§ 52 Abs. 3) sichergestellt. § 9 Abs. 2 der Anordnung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit über die Arbeits- und Berufsförderung Behinderter (A Reha) vermag hieran nichts zu ändern. Zwischen § 52 Abs. 3 SchwbG und § 9 Abs. 2 A Reha

besteht kein Zusammenhang. Die Vorschriften haben zwei verschiedene Themen zum Gegenstand: § 52 Abs. 3 SchwbG die Aufnahme von Behinderten in die Werkstatt, § 9 Abs. 2 A Reha die individuelle Förderung von Behinderten in der Werkstatt durch die Bundesanstalt für Arbeit.

Zwar knüpfen beide Bestimmungen bei der Regelung dieser beiden ganz unterschiedlichen Fragestellungen an das Kriterium „Leistungsvermögen" des Behinderten an. Aus dem Maß an Leistungsvermögen in § 9 Abs. 2 A Reha für die Frage der individuellen Förderung und damit der Abgrenzung der Förderungszuständigkeit und Kostenträgerschaft zwischen der Bundesanstalt für Arbeit und den Trägern der Sozialhilfe kann aber nichts für das Maß an Leistungsvermögen im Sinne von § 52 Abs. 3 SchwbG geschlossen werden, das für die Aufnahme eines Behinderten in die Werkstatt Voraussetzung ist. Dieses Mindestmaß ist dem Betrag, der Bezugsgröße und den Bewertungsmaßstäben nach noch nicht bestimmt. Es wird noch festzusetzen sein. Schon heute kann aber kein Zweifel darüber bestehen, daß dieses Mindestmaß weit unterhalb des in § 9 Abs. 2 A Reha genannten Werts anzusiedeln ist.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat zugesagt, § 9 Abs. 2 A Reha nach Vorliegen der ersten Erfahrungen erneut zur Diskussion zu stellen.

5. Welche anderen Einrichtungen für Behinderte, die nicht Werkstätten im Sinne des Schwerbehindertengesetzes sind, sollen gegebenenfalls für die Aufnahme derjenigen Behinderten geschaffen werden, die die Norm „Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung" nicht erfüllen?

Für Behinderte, die in der Werkstatt für Behinderte keine Aufnahme finden können, weil sie einer Einrichtung ausschließlich zu ihrer Betreuung, Therapie oder Pflege bedürfen, müssen andere, auf die besonderen Bedürfnisse dieser Menschen abgestellte Einrichtungen zur Verfügung stehen; die Werkstatt als Stätte der beruflichen Rehabilitation mit ihrem primär auf Eingliederung in das Arbeitsleben ausgerichteten Angebot kann diese Aufgabe nicht erfüllen, wenn sie ihre eigentliche Aufgabenstellung nicht verfehlen soll. Das wäre zum Nachteil derjenigen Behinderten, die einer beruflichen Rehabilitation fähig und auf die Werkstatt angewiesen sind.

Dementsprechend gibt es neben Werkstätten für Behinderte eine ganze Reihe von nach Struktur, Aufgabenstellung und Größe unterschiedlichen Einrichtungen, unter denen Betreuungs-, Pflege-, Therapie- und Gemeinschaftseinrichtungen besonders hervorzuheben sind.

Daß weitere Einrichtungen neben oder nach der Werkstatt vorhanden sein müssen, weil die Werkstatt nicht das letzte Glied in der Kette der Rehabilitationsstätten darstellt, ist inzwischen anerkannt. Davon geht etwa auch die Verordnung zu § 47 des Bundessozialhilfegesetzes (Eingliederungshilfe-Verordnung)

aus. Auch im Bereich der Freien Wohlfahrtspflege, bei der Bundesvereinigung Lebenshilfe und beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge gibt es Bemühungen um ein Konzept für diese notwendigen Einrichtungen.

Der Abschluß der Diskussion um diese Einrichtungen zur sozialen Rehabilitation kann nicht abgewartet werden, wenn die Arbeiten an der Ausformung der Konzeption der Werkstätten für Behinderte nicht zum Schaden der Behinderten verzögert werden sollen.

Die Bundesregierung ist bemüht, die im Bereich der Werkstätten für Behinderte anstehenden Probleme zu lösen. Diese Probleme sind vielfältig und komplexer Natur; sie erfordern ein enges Zusammenwirken aller an den Werkstattfragen beteiligten Stellen.

Die Bundesregierung hat im Rahmen des Aktionsprogramms Rehabilitation gezeigt, daß sie in der Lage ist, leistungsfähige, spezialisierte Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation zu schaffen. Die Berufsförderungswerke und die Berufsbildungswerke sind sichtbare Zeugnisse dieser Bemühungen. Die Bundesregierung ist entschlossen, in ähnlicher Weise auch ein bedarfsdeckendes Netz leistungsfähiger Werkstätten für Behinderte aufzubauen.